Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7205**

14. Wahlperiode 11. 10. 2001

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Marita Sehn, Dr. Dieter Thomae, Ulrike Flach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/6974 –

EU-einheitliche Regelung für gesundheitsbezogene Werbung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die verstärkte Nachfrage nach Produkten mit einer gesundheitsfördernden Wirkung, wie zum Beispiel probiotische Joghurts oder mit Ballaststoffen angereicherte Lebensmittel, zeigt das große Interesse der Verbraucher an einer gesunden Ernährung. Um sich aber wirklich gesund ernähren zu können, ist die wissenschaftlich fundierte, objektive Information über die gesundheitsbezogenen Wirkungen der Lebensmittel von besonderer Bedeutung. Das bestehende Verbot der gesundheitsbezogenen Werbung für Lebensmittel hat in diesem Sinne nicht zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes geführt. Die Verbraucher besorgen sich die gewünschten Informationen über diffuse Quellen, deren Seriosität nicht immer garantiert werden kann. Das Risiko der Fehlernährung und Selbstmedikation ist damit um ein Vielfaches höher, als bei der Zulassung einer kontrollierten, auf wissenschaftlichen Fakten beruhenden gesundheitsbezogenen Werbung seitens der Hersteller. Hinzu kommt, dass die Werbung für Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Aussagen innerhalb der EU sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Die Europäische Kommission hat deshalb mit dem Diskussionspapier SANCO/1341/2001 einen Vorstoß zu einer Vereinheitlichung der zulässigen, gesundheitsbezogenen Werbeaussagen innerhalb der EU gemacht.

1. Auf welche bisher gemachten Erfahrungen stützt die Bundesregierung das Verbot gesundheitsbezogener (krankheitsbezogener) Werbung für Lebensmittel?

Seit In-kraft-Treten des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) im Jahre 1974 ist es nach § 18 verboten, im Verkehr mit Lebensmitteln oder in der Werbung für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall Aussagen zu verwenden, die sich auf die Beseitigung, Linderung und Verhütung von Krankheiten beziehen. Diese Vorschrift wird ergänzt durch das in § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG festgelegte Irreführungsverbot. Im Gegensatz zu Arzneimitteln sind Lebensmittel nicht dazu bestimmt, zur Beseitigung, Linderung und Verhü-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 11. Oktober 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

tung von Krankheiten zu dienen. Die Werbung für Lebensmittel soll sich nicht die Furcht der Verbraucher vor Krankheiten zunutze machen können.

Die Erfahrung der Bundesregierung insbesondere im Zusammenhang mit Anträgen auf Erteilung einer Allgemeinverfügung nach § 47a LMBG haben gezeigt, dass das Verbot der krankheitsbezogenen Werbung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt wird.

2. Über welche Informationen verfügt die Bundesregierung in Bezug auf die Werbung mit gesundheitsbezogenen Aussagen bei Lebensmitteln in den anderen EU-Mitgliedstaaten?

Die Bundesregierung hat Kenntnis von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft in Schweden sowie ähnlicher Vereinbarungen in den Niederlanden. Ihr ist bekannt, dass entsprechende Vereinbarungen z. B. auch im Vereinigten Königreich erwogen bzw. erprobt werden.

3. Wie grenzt die Bundesregierung krankheits- von gesundheitsbezogenen Aussagen in der Bewerbung von Lebensmitteln gegeneinander ab?

Dies ist eine Frage der Durchführung, für die die Bundesländer zuständig sind. Im Übrigen kann auf die Antwort der Bundesregierung (Antwort zur Frage 3) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Sabine Bergmann-Pohl etc. und der Fraktion der CDU/CSU verwiesen werden (Bundestagsdrucksache 14/4697)

4. Inwieweit sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, auch in Bezug auf die Bewerbung von Lebensmitteln mit gesundheitsbezogenen Aussagen zu einer europaeinheitlichen Regelung zu kommen, die auch in den verschiedenen Mitgliedsländern einheitlich umgesetzt wird?

Die Bundesregierung steht Entwicklungen, die den Verbrauchern nützen, sehr offen gegenüber; dazu gehört, dass Verbraucher über den Gesundheitsnutzen von Lebensmitteln in sachgerechter Weise informiert werden können, sofern dieser Nutzen eindeutig erwiesen ist. Die Bundesregierung hält es für erforderlich, dabei ein europaeinheitliche Regelung anzustreben, um keine Handelshemmnisse aufzubauen und um auch inländischen Anbietern Chancengleichheit zu verschaffen. Es bedarf aber nicht nur der Verständigung über den Rahmen der gesundheitlichen Auslobungen auf Lebensmitteln, sondern vor allem auch einer Verständigung darüber, welches wissenschaftliche Niveau als hinreichend erachtet werden soll.

5. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der unterschiedlichen Handhabung in Bezug auf die Bewerbung von Lebensmitteln mit gesundheitsbezogenen Aussagen für den Wettbewerb innerhalb der EU bei?

Eine deutlich unterschiedliche Handhabung führt zu Nachteilen für Verbraucher und Anbieter. Siehe Antwort zu Frage 1.

6. Wie steht die Bundesregierung zu dem Diskussionspapier „Nutritional Claims and Functional Claims“ (SANCO/1341/2001)?

Die Bundesregierung sichtet derzeit die verschiedenen Stellungnahmen seitens der Bundesländer und anderer angesprochener Institutionen. Sie wird in abseh-

barer Zeit eine deutsche Stellungnahme zu diesem Diskussionspapier formulieren.

7. Welche Gefahren sieht die Bundesregierung bei der Zulassung einer gesundheitsbezogenen Werbung, etwa von Aussagen zur Verminderung eines Krankheitsrisikos, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht?

Bei Lebensmitteln handelt es sich um komplexe Stoffgemische, deren einzelne Bestandteile (z. B. sekundäre Pflanzstoffe) z. T. noch nicht bzw. noch ungenügend in ihrer Wirkungsweise untersucht sind. Isolierte Anreicherungen bestimmter Inhaltsstoffe, Hinzufügen anderer Wirkstoffe bzw. Entfernen bestimmter Inhaltsstoffe können u. U. langfristig unvorhersehbare Veränderungen bewirken. Im Hinblick auf die (im Gegensatz zu Arzneimitteln) möglicherweise unkontrolliert hohe und häufige oder aber auch nur sporadische Aufnahme von solchermaßen veränderten Lebensmitteln, der weiten Verbreitung solcher Lebensmittel und des Konsums durch gesunde und kranke, alte und junge Personen sowie der möglichen kurz-, mittel- und langfristigen Interaktionen mit anderen Lebens- und Genussmitteln, aber auch mit Arzneimitteln, sind eine Reihe von Gefahren denkbar.

Wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung von Gefahren ist deshalb die Festlegung der Qualität des wissenschaftlichen Nachweises für die gesundheitsbezogene Aussage.

Darüber hinaus sind ungünstige Auswirkungen auf das Ernährungsverhalten denkbar. Es besteht die Gefahr, dass der Verzehr einzelner mit einer Gesundheitsaussage beworbener Lebensmittel zum Vorwand genommen wird, an einer insgesamt ungesunden Lebens- und Ernährungsweise festzuhalten.

8. Wie schätzt die Bundesregierung das Risiko ein, dass die Verbraucher sich aus diffusen und nicht unbedingt wissenschaftlichen Quellen informieren, im Verhältnis zu der Möglichkeit, dass die Firmen ihre Produkte gezielt mit gesicherten wissenschaftlichen Aussagen bewerben dürfen?

Das Risiko des Aufgreifens unsubstantiierter Behauptungen ist im Zuge der grundgesetzlich gesicherten Meinungsfreiheit und als Folge des grenzenlosen Informationszugangs über verschiedene Medien (wie z. B. besonders auch das Internet) nicht gering. Dieses Risiko besteht allerdings auch für die Firmen, die sich allzu schnell auf veröffentlichte wissenschaftliche Hinweise verlassen und darauf aufbauend Produkte entwickeln. Hier sind Verbraucher und Firmen in gleicher Weise vor wissenschaftlich zweifelhaften Innovationen zu schützen. Es müssen daher alle Anstrengungen unternommen werden, Produkte und Produktaussagen wissenschaftlich überzeugend zu gestalten und durch konsequente Wissenschaftlichkeit das Vertrauen der Verbraucher in derartig geprüfte Produkte zu gewinnen. In der korrekten Auslobung auf Lebensmitteletiketten sieht die Bundesregierung daher kein Risiko, sondern eher ein Potential für den Verbraucherschutz. Sie erscheint darüber hinaus geeignet, Verbraucher und Firmen gleichermaßen vor diffusen Informationsquellen zu schützen.

9. Wird die Bundesregierung sich bei der EU für eine einheitliche Regelung in Bezug auf „Health Claims“ einsetzen?

Die Bundesregierung hat bisher keinen Anlass gesehen, eine diesbezügliche Regelung voranzutreiben. Sie erschiene aber dann geboten, wenn klare Nachteile durch eine Nichtregelung entstünden. Derzeit erscheint es vordringlich,

die wissenschaftliche Validität der schon jetzt auf Lebensmitteletiketten zu findenden Aussagen zu überprüfen und Regeln dafür zu entwickeln.

Erst nach Vorliegen eines allgemein akzeptierten wissenschaftlichen Bewertungsverfahrens für derartige Aussagen ist die Frage nach der Notwendigkeit einer Regelung zu beantworten, bzw. ob derartige Aussagen nicht schon innerhalb der bestehenden Regelung möglich sind.

Aus diesem Grund hat die Bundesregierung in einer ad hoc-Gruppe des Europarates daran mitgearbeitet, die wissenschaftlichen Anforderungen an „health claims" zu präzisieren. Dadurch lässt sich eingrenzen, welche wissenschaftliche Evidenz für die Substantiierung von „health claims" erforderlich erscheint und allgemein akzeptiert wird. Sobald erkennbar wird, dass die mit der notwendigen Evidenz belegten Gesundheitsbotschaften Verbrauchern nur unzureichend nahegebracht werden können und dies daher auf Lebensmitteletiketten erfolgen sollte, wird die Bundesregierung sich für eine europaeinheitliche Regelung in Bezug auf „health claims" einsetzen.

10. Wenn ja, wie soll diese Regelung nach Vorstellung der Bundesregierung aussehen?

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte eine Regelung in Bezug auf „health claims" so zurückhaltend und flexibel wie möglich sein, um erstens nicht die Regelungsdichte zu vertiefen und um zweitens nicht die Entwicklung neuartiger Lebensmittel zu behindern. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Zurücknahme von „health claims" bei Vorliegen neuer Erkenntnisse.

11. Wie schätzt die Bundesregierung die Erfahrungen anderer Staaten, die gewisse Risikoreduzierungsaussagen zulassen, wie z. B. der Vereinigten Staaten, Kanada oder Japan ein?

Die Erfahrungen der genannten Staaten – soweit sie von hier aus zu beurteilen sind – zeigen einen hohen rechtlichen und bürokratischen Aufwand für die Zulassung derartiger Aussagen, ohne dass der Bundesregierung bisher klare Erfolgsergebnisse über die Effizienz dieser Maßnahmen, d. h. die tatsächlichen gesundheitsförderlichen Effekte der in Rede stehenden Lebensmittel vorlägen.

Gesundheitsbezogene Werbeaussagen werden in den USA seit den 80er Jahren genutzt, seitdem die Bedeutung der Ernährung für die Gesundheit deutlicher ins öffentliche Bewusstsein getreten ist. Da zu diesem Zeitpunkt die gesundheitsbezogene Werbung allerdings vielfach irreführend war, sank das Vertrauen der Verbraucher in derartige Informationen. Wie eine Studie der FDA (FDA: Food and Drug Administration) aus dem Jahre 1995 belegt, hat sich dies jedoch bereits kurz nach Einführung des Genehmigungsverfahrens geändert. Eine weitere Studie zeigt ferner, dass der Einfluss gesundheitsbezogener Informationen auf die Kaufentscheidung der Verbraucher nicht größer ist, als die Kennzeichnung der Lebensmittel mit Informationen über Inhaltsstoffe und Nährwerte.

Eine Aussage darüber, ob die in Kanada zugelassene gesundheitsbezogene Werbung einschließlich Werbeaussagen zur Verminderung von Krankheitsrisiken eher aufklärend oder eher irreführend auf die Verbraucher wirkt, lässt sich auch nach einer dort durchgeführten Wirkungsstudie nicht treffen.

Informationen hinsichtlich der Situation in Japan liegen nicht vor.

12. Wie schätzt die Bundesregierung die zukünftige Entwicklung bei „functional“ und „nutritional claims“ ein?

Die Entwicklung dieser „claims“ spiegelt den wissenschaftlichen Forschungsstand im Bereich der Ernährung wider. Dementsprechend bieten sich der Forschung große Chancen für die Entwicklung nachweislich gesundheitsförderlicher Lebensmittel. Es bedarf jedoch großer Anstrengungen der wissenschaftlichen Entwicklung im Bereich der Forschung auch hinreichende Wissenschaftlichkeit im Bereich der Produktentwicklung abzuverlangen. Häufig handelt es sich bei den Forschunsergebnissen um nicht mehr als positive Indizien, und schon gar nicht um eindeutige Beweise für die Wirkung oder Wirksamkeit eines Stoffes oder Produktes. Somit ist dafür zu sorgen, dass „nutritional“ und „functional claims“ korrekt von Verbrauchern wahrgenommen werden können und dass diese Aussagen bei Lebensmitteln nicht durch vorschnelles Marketing verbraucht werden. Damit würden die mit einem hohen Vertrauenspotential besetzten Aussagen auf Lebensmitteletiketten an Glaubwürdigkeit verlieren, was im Übrigen auch nicht im Interesse der Lebensmittelanbieter sein kann.

13. Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung im Rahmen der Schaffung einer wissenschaftlichen Stelle als Ansprechpartner der Europäischen Lebensmittelbehörde, wie vorgeschlagen im Abschlussbericht „Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“, für die Betrauung mit der Aufgabe der wissenschaftlichen Bewertung von „Health Claims“?

Aufgabe der wissenschaftlichen Stelle wird es insbesondere sein, unabhängige wissenschaftliche Gutachten im Rahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit zu fertigen. In diesem Zusammenhang wird es auch Aufgabe dieser Stelle sein, wissenschaftliche Stellungnahmen zu den Grundlagen, die „health claims“ betreffen, abzugeben.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die in dem Abschlussbericht „Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ getroffene Feststellung, dass eine wissenschaftliche Stelle Fragen, die sich bei „einer eventuellen Öffnung der Werbung in Richtung auf Aussagen mit Krankheitsbezug stellen“ bearbeiten kann?

Siehe Antwort zu Frage 13.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333